Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

14 de março de 2019*

«Incumprimento de Estado — Regulamento (CE) n.º 1013/2006 — Transferência de resíduos — Recusa da República Checa de assegurar a retoma da mistura TPS-NOLO (Geobal) transferida deste Estado-Membro para a Polónia — Existência de um resíduo — Ónus da prova — Prova»

No processo C-399/17,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 3 de julho de 2017,

Comissão Europeia, representada por P. Němečková, E. Sanfrutos Cano e L. Haasbeek, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

República Checa, representada por M. Smolek, J. Vláčil, T. Müller e L. Dvořáková, na qualidade de agentes,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, vice-presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de presidente da Primeira Secção, J.-C. Bonichot (relator), A. Arabadjiev, E. Regan e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: M. Aleksejev, chefe de unidade,

vistos os autos e após a audiência de 20 de setembro de 2018,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de novembro de 2018,

profere o presente

* Língua do processo: checo.

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Checa, ao não assegurar a retoma da mistura TPS-NOLO ou Geobal [a seguir «TPS-NOLO (Geobal)»)] transferida deste Estado-Membro para Katowice (Polónia), não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 24.º, n.º 2, e do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos (JO 2006, L 190, p. 1).

Quadro jurídico

Regulamento n.º 1013/2006

2 Nos termos do artigo 1.º do Regulamento n.º 1013/2006, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação»:

«1. O presente regulamento estabelece procedimentos e regimes de controlo relativos a transferências de resíduos, de acordo com a origem, o destino e o itinerário dessas transferências, o tipo de resíduos transferidos e o tipo de tratamento a aplicar aos resíduos no seu destino.

[…]»

3 O artigo 2.º deste regulamento dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, são entende-se por:

1) "resíduos", os resíduos definidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º da Diretiva 2006/12/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006, relativa aos resíduos (JO 2006, L 114, p. 9), substituída, a partir de 12 de dezembro de 2010, pela Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (JO 2008, L 312, p. 3), cujo artigo 3.º repete, no essencial, a definição de "resíduos" dada pela Diretiva 2006/12];

[…]

19) "Autoridade competente de expedição", a autoridade competente da área em que tem início ou está previsto que tenha início a transferência de resíduos;

20) "Autoridade competente de destino", a autoridade competente da área para a qual se efetua ou está previsto que se efetue a transferência de resíduos […];

[…]

22) "País de expedição", o país no qual tem início ou está previsto que tenha início a transferência de resíduos;

23) "País de destino", o país para o qual se efetua ou está previsto que se efetue a transferência de resíduos […];

[…]

35) "Transferência ilegal", qualquer transferência de resíduos efetuada:
   a) Sem ter sido notificada a todas as autoridades competentes envolvidas, nos termos do presente regulamento; ou

[…]
   g) De tal modo que, em relação às transferências de resíduos referidas nos n.os 2 e 4 do artigo 3.º:

      […]
      iii) a transferência tenha sido efetuada de um modo não especificado materialmente no documento do Anexo VII.

[…]»

4 Nos termos do artigo 3.º, n.os 1 e 2, do Regulamento n.º 1013/2006, as transferências transfronteiriças no interior da União, em função da natureza e do tratamento dos resíduos e se a quantidade for superior a 20 quilogramas (kg), estão sujeitas a um procedimento de notificação às autoridades competentes ou de informação destas últimas.

5 O artigo 24.º, n.os 1 e 2, do referido regulamento estabelece:

«1. Uma autoridade competente que descubra a ocorrência de uma transferência que considere ilegal, deverá informar imediatamente as outras autoridades competentes envolvidas.

2. Se a transferência ilegal for da responsabilidade do notificador, a autoridade competente de expedição assegurará que os resíduos em questão sejam:

a) Retomados pelo notificador de facto ou, se não tiver sido efetuada qualquer notificação;

b) Retomados pelo notificador *de jure*; ou, se inviável,

c) Retomados pela própria autoridade competente de expedição ou, em seu nome, por uma pessoa singular ou coletiva; ou, se inviável,

d) Eliminados ou valorizados de forma alternativa no país de destino ou de expedição, pela própria autoridade competente de expedição ou, em seu nome, por uma pessoa singular ou coletiva; ou, se inviável,

e) Eliminados ou valorizados de forma alternativa noutro país pela própria autoridade competente de expedição ou, em seu nome, por uma pessoa singular ou coletiva, se todas as autoridades competentes envolvidas assim o acordarem.

Esta retoma, valorização ou eliminação serão efetuadas no prazo de 30 dias, ou em qualquer outro prazo acordado entre as autoridades competentes envolvidas, após a autoridade competente de expedição ter tomado conhecimento ou sido avisada por escrito pelas autoridades competentes de destino ou de trânsito sobre a transferência ilegal e respetiva razão ou razões. Esse aviso pode resultar de informações apresentadas às autoridades competentes de destino ou de trânsito nomeadamente por outras autoridades competentes.

Nos casos de retoma referidos nas alíneas a), b) e c) é efetuada uma nova notificação, exceto se as autoridades competentes envolvidas acordarem em que é suficiente um pedido devidamente fundamentado da autoridade competente de expedição inicial.

A nova notificação é efetuada por uma das pessoas enumeradas nas alíneas a), b) ou c) e segundo esta ordem.

As autoridades competentes não podem opor-se ou levantar objeções à devolução de resíduos de uma transferência ilegal. No caso de adoção de soluções alternativas pela autoridade competente de expedição referidas nas alíneas d) e e), será efetuada uma nova notificação pela autoridade competente de expedição inicial ou, em seu nome, por uma pessoa singular ou coletiva, exceto se as autoridades competentes envolvidas acordarem em que é suficiente um pedido devidamente fundamentado dessa autoridade.»

6 Nos termos do artigo 28.º do Regulamento n.º 1013/2006:

«1. Se as autoridades competentes de expedição e de destino não puderem concordar quanto à classificação no que diz respeito à distinção entre resíduos e não resíduos, as matérias transferidas serão tratadas como se fossem resíduos, sem prejuízo do direito do país de destino de as tratar, após a sua chegada, de acordo com o seu direito interno, desde que esse direito interno cumpra o direito comunitário ou o direito internacional.

2. Se as autoridades competentes de expedição e de destino não chegarem a acordo quanto à classificação dos resíduos notificados como resíduos enumerados nos Anexos III, III-A, III-B ou IV, os resíduos serão considerados como enumerados no Anexo IV.

3. Se as autoridades competentes de expedição e de destino não chegarem a acordo quanto à classificação da operação de tratamento de resíduos notificada como tratando-se de uma valorização ou eliminação, serão aplicáveis as disposições relativas à eliminação.

4. Os n.os 1 a 3 são aplicáveis apenas para efeitos do presente regulamento e não prejudicam os direitos das partes interessadas na resolução judicial de qualquer litígio relacionado com estas questões.»

7 A rubrica A3190 da lista A que figura na parte I do Anexo V do Regulamento n.º 1013/2006 é definida do seguinte modo:

«Resíduos betuminosos (à exceção de betões betuminosos), provenientes da refinação, destilação e pirólise de matérias orgânicas.»

Diretiva 2006/12

8 O considerando 2 da Diretiva 2006/12 enuncia:

«Qualquer regulamentação em matéria de gestão dos resíduos deverá ter como objetivo essencial a proteção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, transporte, tratamento, armazenamento e depósito dos resíduos.»

9 O artigo 1.º, n.º 1, alínea a), desta diretiva define «resíduos» como «quaisquer substâncias ou objetos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer».

Diretiva 2008/98

10 O artigo 3.º da Diretiva 2008/98 dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

1) "Resíduos", quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer.

[…]»

11 O artigo 6.º, n.º 1, dessa diretiva prevê:

«Determinados resíduos específicos deixam de ser resíduos na aceção do ponto 1 do artigo 3.º caso tenham sido submetidos a uma operação de valorização, incluindo a reciclagem, e satisfaçam critérios específicos a estabelecer nos termos das seguintes condições:

a) A substância ou objeto ser habitualmente utilizado para fins específicos;

b) Existir um mercado ou uma procura para essa substância ou objeto;

c) A substância ou objeto satisfazer os requisitos técnicos para os fins específicos e respeitar a legislação e as normas aplicáveis aos produtos; e

d) A utilização da substância ou objeto não acarretar impactos globalmente adversos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana.

Se necessário, os critérios incluem valores-limite para os poluentes e têm em conta eventuais efeitos ambientais adversos da substância ou objeto.»

O Regulamento REACH

12 Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de produtos químicos (REACH), que cria a Agência Europeia dos Produtos Químicos, que altera a Diretiva 1999/45/CE e revoga o Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1488/94 da Comissão, bem como a Diretiva 76/769/CEE do Conselho e as Diretivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE da Comissão (JO 2006, L 396, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1272/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008 (JO 2008, L 353, p. 1) (a seguir «Regulamento REACH»):

«Os resíduos, tal como definidos na Diretiva 2006/12/CE […], não constituem substâncias, misturas ou artigos na aceção do artigo 3.º do presente regulamento.»

13 O artigo 128.º do Regulamento REACH dispõe:

«1. Sob reserva do n.º 2, os Estados-Membros não podem proibir, restringir ou impedir o fabrico, a importação, a colocação no mercado ou a utilização de uma substância, estreme ou contida numa mistura ou num artigo, abrangida pelo âmbito de aplicação do presente regulamento e que cumpra os seus requisitos e, se for caso disso, os de atos comunitários adotados para a execução do presente regulamento.

2. Nada no presente regulamento impede os Estados-Membros de manter ou estabelecer regras nacionais de proteção dos trabalhadores, da saúde humana e do ambiente que se apliquem nos casos em que o presente regulamento não harmoniza os requisitos em matéria de fabrico, colocação no mercado ou utilização.»

Procedimento pré-contencioso e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

14 Entre o final de 2010 e o início de 2011, um operador checo transferiu de Litvínov (República Checa) para Katowice (Polónia) cerca de 20 000 toneladas de TPS-NOLO (Geobal), uma mistura de alcatrão ácido proveniente da refinação do petróleo, pó de carvão e óxido de cálcio.

15 Esta mistura foi depositada, no todo ou em parte, num terreno arrendado pelo importador polaco e situado em Katowice, rua Karol Woźniak.

16 Em 11 de setembro de 2011, as autoridades polacas informaram o Ministério do Ambiente checo que consideravam que essa transferência era uma transferência ilegal de resíduos, na aceção do artigo 2.º, ponto 35, alínea a), do Regulamento n.º 1013/2006, na medida em que nem o expedidor nem o destinatário desses resíduos tinham notificado essa transferência às autoridades responsáveis pela proteção do ambiente.

17 Em janeiro de 2012, o Ministério do Ambiente checo respondeu às autoridades polacas que, como a TPS-NOLO (Geobal) está registada em conformidade com o Regulamento REACH, não a considerava um resíduo e que recusava, por conseguinte, ordenar ao expedidor checo da mistura em questão que assegurasse a sua retoma.

18 Em 4 de fevereiro de 2014, a Comissão recebeu uma denúncia relativa a essa transferência por uma associação de proteção do ambiente e, em 12 de junho seguinte, deu início a um inquérito.

19 Em 27 de novembro de 2014, a Comissão enviou à República Checa uma notificação para cumprir, à qual este Estado-Membro respondeu em 20 de fevereiro seguinte, alegando que a TPS-NOLO (Geobal) não constituía um resíduo.

20 Em 22 de outubro de 2015, a Comissão enviou à República Checa um parecer fundamentado, a que a República Checa respondeu em 18 de dezembro seguinte, confirmando a sua recusa de assegurar a transferência para o seu território da mistura em causa.

21 A Comissão, tendo verificado que a República Checa não se conformou com o seu parecer fundamentado, decidiu intentar a presente ação.

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

22 Na sequência das conclusões apresentadas pelo advogado-geral, a Comissão pediu ao Tribunal de Justiça, por carta de 23 de novembro de 2018, a reabertura da fase oral do processo, em conformidade com o artigo 83.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, na medida em que os motivos em que se baseou o advogado-geral para concluir pela inadmissibilidade da ação não tinham sido debatidos entre as partes na fase escrita e na fase oral do processo.

23 Há que recordar que, nos termos do artigo 83.º do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, ouvido o advogado-geral, ordenar a reabertura da fase oral do processo, designadamente se considerar que não está suficientemente esclarecido, ou quando, após o encerramento dessa fase, uma parte invocar um facto novo que possa ter influência determinante na decisão do Tribunal de Justiça, ou ainda quando o processo deva ser resolvido com base num argumento que não foi debatido entre as partes ou os interessados referidos no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

24 O Tribunal de Justiça, ouvido o advogado-geral, considera que dispõe de todos os elementos necessários para se pronunciar sobre a presente ação e que o processo não deve ser examinado à luz de um argumento que não foi perante si debatido.

25 Por conseguinte, há que indeferir o pedido de reabertura da fase oral do processo apresentado pela Comissão.

Quanto à ação

Argumentos das partes

26 A Comissão censura a República Checa por ter recusado, em violação do artigo 24.º do Regulamento n.º 1013/2006, deferir o pedido das autoridades polacas de retomar a mistura em causa, que foi ilegalmente transferida para o território polaco.

27 A TPS-NOLO (Géobal) deve ser qualificada de «resíduo».

28 Com efeito, em primeiro lugar, essa mistura é produzida a partir de resíduos de uma antiga atividade de refinação, no sítio de Ostrava (República Checa).

29 Em segundo lugar, os alcatrões ácidos, dos quais resulta a TPS-NOLO (Geobal), como a própria mistura, constituem resíduos perigosos.

30 Em terceiro lugar, na República Checa e na Polónia, a mistura em causa é considerada um resíduo. A República Checa não contesta esta situação de facto no que lhe diz respeito. Além disso, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo, República Checa) declarou, por decisão de 3 de dezembro de 2015, que a substância «Geobal» estava classificada como resíduo. Além disso, a decisão sobre a alteração n.º 20 da autorização integrada relativa ao complexo de aterros de Litvínov designava a substância «Geobal 4» como um resíduo.

31 Em quarto lugar, esta substância não deixou de constituir um resíduo por causa do seu registo ao abrigo do Regulamento REACH. Com efeito, por um lado, os resíduos são excluídos do âmbito de aplicação deste regulamento, em virtude do seu artigo 2.º, n.º 2. Por conseguinte, o artigo 128.º do Regulamento REACH, que proíbe, nomeadamente, qualquer entrave à livre circulação das substâncias abrangidas pelo âmbito de aplicação deste regulamento, não se aplica a uma substância inicialmente classificada de resíduo, enquanto não tiver deixado de constituir um resíduo. Por outro lado, o registo ao abrigo desse regulamento é apenas um dos fatores que podem ser relevantes para determinar se uma substância deixou de constituir um resíduo, como o Tribunal de Justiça declarou no Acórdão de 7 de março de 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142). Por último, por força do artigo 20.º, n.º 2, do Regulamento REACH, a Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA) está unicamente habilitada a verificar se o processo de registo está completo, sem que se proceda a uma avaliação da qualidade ou da adequação dos dados apresentados.

32 Em quinto lugar, a intenção do detentor não é o único elemento determinante para a qualificação de um material de resíduo. Como o Tribunal de Justiça já declarou no Acórdão de 15 de junho de 2000, ARCO Chemie Nederland e o. (C-418/97 e C-419/97, EU:C:2000:318, n.º 88), a qualidade de resíduo deve ser determinada à luz das circunstâncias de cada caso concreto e a definição do conceito de «resíduo» não pode ser interpretada de modo restritivo. A composição de um material e o perigo que representa para o ambiente e a saúde humana são fatores importantes para determinar se este constitui ou não um resíduo.

33 Em sexto lugar, segundo os Acórdãos de 28 de março de 1990, Vessoso e Zanetti (C-206/88 e C-207/88, EU:C:1990:145, n.º 11), e de 18 de dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie ASBL (C-129/96, EU:C:1997:628, n.º 31 e jurisprudência referida), a possibilidade de uma reutilização económica não é exclusiva do conceito de resíduo. De resto, o interesse económico da mistura em causa não está demonstrado e não pode ser deduzido do contrato de venda à consignação celebrado.

Tal contrato não prova a existência de um pedido, na Polónia, para o material em causa como combustível para as cimenteiras dado que, neste Estado-Membro, o adquirente não efetuou a venda da mistura armazenada em conformidade com as estipulações contratuais. Tendo em conta a diminuição da quantidade de mistura presente no sítio em causa, que foi verificada pelos inspetores polacos, uma parte dela teria provavelmente sido reexportada.

34 Em qualquer caso, resulta dos próprios termos do artigo 28.º do Regulamento n.º 1013/2006 que, na falta de acordo entre as autoridades checas e as autoridades polacas, a mistura em causa deve ser tratada como se fosse um resíduo. Foi com razão que as autoridades polacas concluíram, com base nos testes realizados em laboratório, que a mistura em causa era um resíduo na aceção do Anexo IV deste regulamento e da legislação polaca.

35 Em sua defesa, a República Checa alega que os Estados-Membros não podem fazer uma utilização discricionária do artigo 28.º do Regulamento n.º 1013/2006. Esta disposição não pode ser aplicada quando um Estado-Membro tem sérias dúvidas quanto à qualidade de resíduo do material em causa. Se fosse permitido a um Estado-Membro invocar, sem fazer prova, o artigo 28.º deste regulamento, verificar-se-ia uma grave violação da liberdade de circulação. Esta interpretação foi confirmada pelo Acórdão de 9 de junho de 2016, Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425). Ora, a Comissão não apresentou nenhuma prova de que a mistura em causa é um resíduo, na aceção do artigo 3.º, ponto 1, da Diretiva 2008/98.

36 Resulta da definição de «resíduos», na aceção do artigo 3.º, ponto 1, da Diretiva 2008/98 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça (Acórdãos de 18 de dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, n.º 26, e de 15 de junho de 2000, ARCO Chemie Nederland e o., C-418/97 e C-419/97, EU:C:2000:318, n.os 57 e 97), que, para efeitos da classificação de um material como resíduo, é a forma como o seu detentor tem a intenção de o tratar que importa, de modo que o mesmo material pode ou não ser qualificado como resíduo. Por conseguinte, para efeitos da qualificação de um material como resíduo, a sua composição não é determinante. Também os testes realizados em laboratório pelas autoridades polacas não são pertinentes para a qualificação da mistura em causa.

37 A Comissão não pode alegar que a República Checa não apresentou nenhuma decisão nacional segundo a qual a mistura em causa deixou de ser um resíduo. Com efeito, este argumento da Comissão é baseado no artigo 6.º da Diretiva 2008/98, que não é aplicável *ratione temporis* a essa mistura. Com efeito, o prazo de transposição desta diretiva expirou em 12 de dezembro de 2010, ao passo que a referida mistura foi produzida antes dessa data.

38 Além disso, a mistura em causa nunca foi qualificada de resíduo. A afirmação da Comissão segundo a qual aquela mistura era considerada resíduo na República Checa não é fundamentada. Pelo contrário, a autorização integrada relativa às instalações em que esta mistura foi produzida revela claramente que o tratamento que prevê tem por objetivo obter um produto combustível. A procura deste último existiu não apenas na República Checa mas também na Polónia.

39 Em particular, é manifesto que, na data da transferência em causa, a mistura em causa não era um resíduo. O seu titular não tinha a intenção de se desfazer dela, como o demonstra, em primeiro lugar, o registo dessa mistura como combustível, em conformidade com o Regulamento REACH, antes da sua exportação para a Polónia. Ora, em conformidade com o Acórdão de 7 de março de 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142), o registo da referida mistura ao abrigo do Regulamento REACH deve ser tido em conta enquanto fator que prova a intenção do detentor de utilizar a mesma mistura não como um resíduo, mas do ponto de vista económico.

40 Em segundo lugar, a exportação da mistura em causa para a Polónia foi efetuada com base num contrato de venda à consignação celebrado com uma empresa polaca estabelecida em Sosnowiec (Polónia) para efeitos da produção de cimento. A afirmação da Comissão segundo a qual a mistura

teria provavelmente sido reexportada não é minimamente fundamentada. A coima aplicada aos adquirentes polacos e a verificação, pelas autoridades polacas, de uma diminuição substancial do volume da mistura demonstram, pelo contrário, que a mistura em causa teve, na Polónia, uma utilização em conformidade com o projeto inicial.

41 A falta de oportunidades atuais de utilização dessa mistura nesse Estado-Membro, segundo as informações fornecidas pelas autoridades do referido Estado-Membro, não é de modo algum relevante para efeitos de apreciar se, no momento da sua exportação, a mistura constituía ou não um resíduo. Por outro lado, a utilização de uma substância registada ao abrigo do Regulamento REACH não pode ser limitada ao território de um único Estado-Membro.

42 A Comissão não apresenta nenhuma prova de que a mistura transferida não foi utilizada em conformidade com o contrato e de que foi reexportada.

43 Por conseguinte, a Comissão não apresentou nenhum elemento de prova de que a mistura em causa, à época dos factos, era um resíduo, no sentido do artigo 3.º, ponto 1, da Diretiva 2008/98. Por conseguinte, a Comissão não cumpriu o ónus da prova que lhe incumbe numa ação por incumprimento.

Apreciação do Tribunal de Justiça

44 O Regulamento n.º 1013/2006 estabelece procedimentos e regimes de controlo relativos às transferências de resíduos, nomeadamente entre Estados-Membros da União.

45 O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1013/2006 submete as transferências no interior da União de todos os resíduos destinados a eliminação e de muitos resíduos destinados a valorização e, em especial, as constantes do Anexo IV desse regulamento, a procedimentos de notificação e de autorização prévios por escrito. Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do referido regulamento, as outras transferências de resíduos devem ser objeto de informação através do preenchimento do formulário constante do Anexo VII do mesmo regulamento, exceto de forem respeitantes a pequenas quantidades que não excedam 20 kg.

46 O artigo 2.º, ponto 35, alíneas a) e g), do Regulamento n.º 1013/2006 qualifica de «transferência ilegal», nomeadamente, uma transferência de resíduos que não foi objeto de notificação nem de informação.

47 No caso de transferência ilegal pelos motivos acima mencionados, o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1013/2006 prevê que a autoridade responsável pela execução deste regulamento no Estado-Membro de proveniência dos resíduos, denominada «autoridade competente de expedição», deve assegurar que, em princípio, no prazo de 30 dias a contar da data em que esta foi informada, os resíduos sejam retomados pelo «notificador *de jure*», ou seja, a pessoa que tinha o dever de notificar ou de informar, ou, na sua falta, mandar retomar ou retomar ela própria os resíduos.

48 No caso em apreço, a transferência, entre o final de 2010 e o início de 2011, de 20 000 toneladas de TPS-NOLO (Geobal) da República Checa para a Polónia não foi objeto de notificação nem de informação. Quando, em setembro de 2011, as autoridades polacas assinalaram esta transferência ao Ministério do Ambiente checo, este recusou ordenar ao expedidor checo que procedesse à retoma da mistura em causa na Polónia, alegando que não constituía um resíduo. A persistência dessa recusa levou à instauração do processo por incumprimento e à propositura da ação pela Comissão no Tribunal de Justiça.

49 Esta última sublinha que, nos termos do artigo 28.º do Regulamento n.º 1013/2006, o objeto de uma transferência é considerada um resíduo quando as autoridades competentes de expedição e de destino, como no caso vertente, não estão de acordo sobre a questão de saber se o objeto da transferência deve

ser qualificado de resíduo. O transporte da mistura em causa no presente processo devia, portanto, ter sido considerado uma transferência de resíduos que, na falta do cumprimento das formalidades recordadas no n.º 4 do presente acórdão, era ilegal. Nestas condições, a Comissão considera que a República Checa, a quem foi apresentado um pedido nesse sentido pelas autoridades polacas, era obrigada a assegurar a retoma dos resíduos em conformidade com o próprio teor do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1013/2006. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Checa não cumpriu a sua obrigação ao recusar fazê-lo.

50 Segundo a República Checa, a Comissão provou que a mistura em causa é um resíduo.

Quanto ao ónus da prova

51 No âmbito do processo por incumprimento, incumbe à Comissão, por força da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, demonstrar a existência do incumprimento alegado (Acórdãos de 25 de maio de 1982, Comissão/Países Baixos, 97/81, EU:C:1982:193, n.º 6, e de 11 de julho de 2018, Comissão/Bélgica, C-356/15, EU:C:2018:555, n.º 25). É à Comissão que cabe apresentar ao Tribunal de Justiça os elementos necessários para que este possa verificar a existência desse incumprimento, não podendo fundar-se numa qualquer presunção (Acórdãos de 10 de juho de 2010, Comissão/Portugal, C-37/09, não publicado, EU:C:2010:331, n.º 28; de 22 de setembro de 2011, Comissão/Espanha, C-90/10, não publicado, EU:C:2011:606, n.º 47; e de 13 de fevereiro de 2014, Comissão/Reino Unido, C-530/11, EU:C:2014:67, n.º 60).

52 No caso em apreço, se a mistura em causa não é um resíduo, o Regulamento n.º 1013/2006 não é aplicável à sua transferência da República Checa para a Polónia e a Comissão não pode invocar o desconhecimento pelo primeiro destes Estados-Membros. Por conseguinte, a classificação como resíduo dessa mistura é necessária para a declaração de um incumprimento baseado no artigo 24.º, n.º 2, deste regulamento e, consequentemente, dos elementos submetidos à verificação do Tribunal de Justiça no presente processo.

53 Por outro lado, uma vez que, de acordo com a jurisprudência recordada no n.º 51 do presente acórdão, a Comissão não pode basear-se numa qualquer presunção para provar um incumprimento, essa instituição não se pode limitar a invocar a presunção prevista no artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1013/2006 nem o simples reconhecimento do desacordo existente entre as autoridades competentes de expedição e de destino sobre a classificação da mistura em causa de resíduo para provar que é efetivamente um resíduo.

54 Resulta do que precede que é sem razão que a Comissão sustenta que não lhe cabe apresentar a prova de que a mistura em causa deve efetivamente ser qualificada de «resíduo» para efeitos da presente ação por incumprimento.

Quanto à prova do incumprimento

55 Uma vez que está assente que nenhuma das formalidades exigidas para uma transferência de resíduos foi cumprida para o transporte da mistura em questão, esta deve ser considerada uma transferência ilegal, na aceção do artigo 2.º, ponto 35, do Regulamento n.º 1013/2006, desde que seja suscetível de ser qualificada de resíduo. Nesse caso, a autoridade competente de expedição deve assegurar a retoma, a pedido das autoridades polacas, nos termos do artigo 24.º, n.º 2, deste regulamento. De facto, há que prever a situação, prevista no artigo 24.º, n.º 2, alínea d), do referido regulamento, em que essa retoma seja impossível, mas essa impossibilidade não é invocada por nenhuma das partes. Nestas circunstâncias, a qualificação da mistura em questão de resíduo é decisiva para determinar a existência do incumprimento invocado.

56 Por força do artigo 2.º, ponto 1, do Regulamento n.º 1013/2006, a definição do conceito de «resíduo», para feitos deste regulamento, é aquela que é dada no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2006/12 nos seguintes termos: «quaisquer substâncias ou objetos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer». Sendo explicitamente não exaustiva, a lista das categorias de resíduos enumeradas no anexo I desta diretiva tem caráter predominantemente ilustrativo (Acórdão de 12 de dezembro de 2013, Shell Nederland, C-241/12 e C-242/12, EU:C:2013:821, n.º 35).

57 A Diretiva 2008/98, que substituiu a Diretiva 2006/12, repetiu, em substância, esta definição no seu artigo 3.º, n.º 1. Todavia, há que referir que a aplicabilidade desta diretiva no presente processo não decorre dos documentos dos autos. Com efeito, as partes não forneceram nenhum elemento suscetível de demonstrar que a referida diretiva tinha sido transposta para o direito checo à data da transferência em litígio, que as partes estão de acordo em situar, sem mais precisões, entre o final de 2010 e o início de 2011. Ora, como a Comissão reconheceu na audiência, é a data da transferência que convém definir para qualificar ou não como resíduo a mistura em causa, uma vez que a legalidade da transferência deve ser apreciada nessa mesma data.

58 Como resulta da definição já recordada, a qualificação de «resíduo» resulta, antes de mais, do comportamento do detentor e do significado da expressão «se desfazer» (v., neste sentido, Acórdãos de 24 de junho de 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, n.º 53, e de 18 de dezembro de 2007, Comissão/Itália, C-263/05, EU:C:2007:808, n.º 32).

59 Quanto à expressão «se desfazer», decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que esta deve ser interpretada à luz do objetivo da Diretiva 2006/12, o qual, nos termos do seu considerando 2, consiste na proteção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, do transporte, do tratamento, do armazenamento e do depósito dos resíduos, bem como à luz do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, o qual dispõe que a política da União no domínio do ambiente visa um elevado nível de proteção e se baseia, designadamente, nos princípios da precaução e da ação preventiva. Daqui decorre que a expressão «se desfazer» e, portanto, o conceito de «resíduo», na aceção do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2006/12, não podem ser interpretados de modo restritivo (Acórdão de 12 de dezembro de 2013, Shell Nederland, C-241/12 e C-242/12, EU:C:2013:821, n.º 38 e jurisprudência referida).

60 Por outro lado, o Tribunal de Justiça considerou que a existência de um resíduo na aceção da Diretiva 2006/12 deve ser verificada à luz de todas as circunstâncias, tendo em conta o objetivo desta diretiva e zelando para que não seja posta em causa a sua eficácia (Acórdão de 12 de dezembro de 2013, Shell Nederland, C-241/12 e C-242/12, EU:C:2013:821, n.º 40 e jurisprudência referida).

61 No caso em apreço, antes da apreciação dos elementos de prova apresentados pela Comissão há que fazer duas observações preliminares. Em primeiro lugar, uma vez que se trata de apreciar a qualidade de resíduo da mistura objeto da transferência, as circunstâncias pertinentes à luz das quais deve ser efetuada esta apreciação são as vigentes à data da transferência, e não as circunstâncias anteriores e posteriores a essa data. Em segundo lugar, tendo considerado que incumbia à República Checa provar que a TPS-NOLO (Geobal) já não era um resíduo, a própria Comissão empenhou-se menos nos seus articulados, a fornecer provas de que esta substância é um resíduo do que a responder aos argumentos apresentados pelo Estado-Membro demandado, no decurso do processo por incumprimento, a fim de provar o contrário.

62 Entre as circunstâncias que a Comissão apresenta como suscetíveis de demonstrar o caráter de resíduo da mistura em causa, menciona, em primeiro lugar, o facto de a TPS-NOLO (Geobal) ser produzida a partir de resíduos de uma antiga atividade de refinação no sítio de Ostrava.

63 Este aspeto foi confirmado, na audiência no Tribunal de Justiça, pela República Checa, que admitiu também que os alcatrões ácidos, principal componente da referida mistura, provêm de uma antiga refinaria de petróleo situada em Ostrava e correspondem aos «[r]esíduos betuminosos (à exceção de betões betuminosos) provenientes da refinação, da destilação e pirólese de matérias orgânicas» constante da rubrica A3190 da lista A que figura na parte I do Anexo V do Regulamento n.º 1013/2006. No entanto, este Estado-Membro sustenta que, pela sua mistura com pó de carbono e óxido de cálcio para formar a TPS-NOLO (Geobal), estes betões sofreram uma transformação que lhes fez perder o seu caráter de resíduo e permitiu a sua utilização como combustível na indústria cimenteira.

64 Ora, o facto de uma substância ser o resultado de uma operação de valorização de resíduos constitui apenas um dos elementos que deve ser tomado em consideração para determinar se essa substância ainda é um resíduo, mas não permite, enquanto tal, tirar uma conclusão definitiva a este respeito (Acórdãos de 15 de junho de 2000, ARCO Chemie Nederland e o., C-418/97 e C-419/97, EU:C:2000:318, n.º 97, e de 7 de março de 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, n.º 58). Por conseguinte, a mera circunstância de a TPS-NOLO (Geobal) ser produzida a partir de resíduos não permite demonstrar que é ela própria um resíduo.

65 Em segundo lugar, a Comissão sublinha a perigosidade do alcatrão ácido de onde provém a TPS-NOLO (Geobal) e da própria mistura.

66 Há que salientar, antes de mais, que o conceito de resíduo não se deduz da perigosidade das substâncias (Acórdão de 18 de abril de 2002, Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, EU:C:2002:232, n.º 48). Quanto às consequências a tirar da alegada perigosidade do alcatrão ácido em causa, o direito da União não exclui, por princípio, que um resíduo considerado perigoso possa deixar de ser um resíduo se uma operação de valorização permitir torná-lo utilizável sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente e se, por outro lado, não se apurar que o seu detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer dele (Acórdão de 7 de março de 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, n.º 60).

67 No que diz respeito à qualificação de resíduo perigoso da TPS-NOLO (Geobal), invocada pela Comissão, esta instituição refere a coima aplicada por um tribunal polaco a um dos adquirentes desta mistura devido à sua qualificação como resíduo perigoso. Convém, todavia, sublinhar os limites do argumento relativo à qualificação de uma substância diferente da que aqui está em causa e em circunstâncias que não são especificadas. No que respeita à mistura em questão, a República Checa admitiu na audiência que a quantidade não utilizada espalhada no sítio de Katowice, há vários anos, em condições prejudiciais para o ambiente e para a saúde pública, deve, sem dúvida, ser considerada um resíduo. No entanto, como foi dito no n.º 61 do presente acórdão e como alegou a República Checa, essas circunstâncias não são pertinentes para apreciar a qualidade de resíduo da mistura na data da sua transferência.

68 Em terceiro lugar, a Comissão sustenta que a TPS-NOLO (Geobal) é considerada um resíduo na República Checa e na Polónia.

69 A República Checa contesta esta afirmação no que lhe diz respeito. Segundo este Estado-Membro, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo), no seu Acórdão de 3 de dezembro de 2015, que a Comissão cita como prova da qualificação de resíduo da TPS-NOLO (Geobal) na República Checa, não tomou posição sobre esse aspeto, mas limitou-se a referir no resumo das observações das partes que estas últimas tinham qualificado a mistura de resíduo.

70 A Comissão menciona ainda, em apoio da sua argumentação, a alteração n.º 20 da autorização integrada relativa à instalação de Litvínov, na qual a mistura em causa foi armazenada antes da sua transferência para a Polónia. Salienta que essa decisão designa como resíduo a «Geobal 4». No

entanto, a semelhança entre os nomes dessas substâncias não basta para determinar a identidade da «Geobal 4» e da mistura em causa. Além disso, como foi recordado no n.º 60 do presente acórdão, a qualidade de resíduo deve ser apreciada *in concreto*, tendo em conta as circunstâncias de cada caso.

71 Quanto à qualificação da TPS-NOLO (Geobal) no direito polaco, importa referir que o Governo polaco não participou na fase escrita nem na fase oral e que a sua posição apenas é conhecida do Tribunal de Justiça através de duas cartas, de 21 de julho de 2015 e 11 de maio de 2016, enviadas pela República da Polónia à Comissão, que as juntou aos autos apresentados ao Tribunal de Justiça. Daí resulta que, nesse Estado-Membro, tal mistura era considerada, nessas datas, um resíduo cuja utilização como combustível era proibida. No entanto, a República Checa sustentou na audiência, sem ser contraditada, que a utilização da referida mistura como combustível nas cimenteiras tinha sido proibida, na Polónia, a partir do mês de maio de 2011, ou seja, posteriormente à transferência em causa. Por outro lado, o contrato de venda à consignação celebrado parece atestar que, na data da sua assinatura, em dezembro de 2010, a TPS-NOLO (Geobal) tinha na Polónia, segundo o importador polaco em causa, uma utilidade e um valor económico.

72 Em quarto lugar, a Comissão alega que não se pode deduzir do registo da mistura em causa ao abrigo do Regulamento REACH antes da sua transferência que tinha deixado de ser um resíduo.

73 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, deste regulamento, os resíduos não constituem substâncias, misturas ou artigos na aceção do artigo 3.º do mesmo regulamento. Na verdade, como alega a Comissão, a mistura em causa foi erradamente registada ao abrigo do Regulamento REACH, infringindo a sua qualificação de resíduo. De resto esta situação não pode demonstrar a natureza de resíduo dessa mistura. Sem permitir nenhuma conclusão definitiva no sentido inverso, o registo de uma substância ao abrigo do Regulamento REACH, tem apesar disso interesse para determinar se essa substância deixou de ser um resíduo (v., neste sentido, Acórdão de 7 de março de 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, n.ºs 63 e 64).

74 Em quinto lugar, a Comissão salienta a composição da mistura em causa e o risco que representa para o ambiente ou para a saúde humana. A este respeito, importa salientar, antes de mais, que as análises da mistura, que a Comissão invoca, sem as apresentar, foram realizadas pelas autoridades polacas de modo não contraditório e que a República Checa não está em condições de proceder a uma contraperitagem, uma vez que a mistura se encontra no território polaco. Em seguida, como resulta da definição de resíduo, uma substância é um resíduo não pela sua natureza, mas em consequência da intenção ou da obrigação de o seu detentor se desfazer dela, ou seja, pela vontade do detentor ou do legislador. Daqui resulta que a composição química da substância em causa é suscetível de constituir uma indicação quanto à sua natureza de resíduo (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2004, Van de Walle e o., C-1/03, EU:C:2004:490, n.º 42). Por último, os riscos que representa uma substância para ambiente ou a saúde humana não têm importância determinante na sua qualificação de resíduo (v., neste sentido, Acórdão de 15 de junho de 2000, Arco Chemie Nederland e o., C-418/97 e C-419/97, EU:C:2000:318, n.º 66).

75 Em sexto lugar, a Comissão alega que, admitindo que a TPS-NOLO (Geobal) possa ser objeto de uma reutilização económica, tal circunstância não é incompatível com a sua qualificação como resíduo (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de março de 1990, Vessoso e Zanetti, C-206/88 e C-207/88, EU:C:1990:145, n.º 13, e de 18 de dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, n.º 31). No entanto, esta argumentação não pode, em contrapartida, ser considerada uma prova, nem mesmo um indício da natureza de resíduo da mistura em causa.

76 Além disso, a Comissão contesta a utilidade económica da mistura em causa. A Comissão deduz da diminuição da quantidade de mistura presente no sítio em causa, verificada pelos inspetores polacos, que o adquirente não teria efetuado a venda na Polónia dessa mistura, tal como previa o contrato, e de que esta última teria sido em parte reexportada. Daqui conclui que não havia procura da mistura como combustível nas cimenteiras, nesse Estado-Membro.

77 De acordo com as informações prestadas pelas autoridades polacas, a quantidade de TPS-NOLO (Geobal) depositada em Katowice era de apenas aproximadamente 6 000 toneladas durante 2016, relativamente às 20 000 toneladas de mistura transferidas durante o ano de 2011. No entanto, afigura-se difícil deduzir desta mera afirmação que a venda à consignação da mistura em causa não foi realizada e que foi em parte reexportada. Como sugere a República Checa, a diminuição das quantidades de mistura presentes no sítio em causa pode igualmente explicar-se através da sua utilização como combustível nas cimenteiras polacas, de acordo com a sua finalidade, uma vez que essa utilização era autorizada. De qualquer forma, as alegações da Comissão não são apoiadas por nenhum elemento de prova.

78 Resulta de todas as considerações expostas que não se pode considerar que a Comissão tenha apresentado, de forma juridicamente suficiente, a prova do caráter de resíduo, na aceção da Diretiva 2006/12, da mistura em causa. Por conseguinte, a Comissão não provou que a transferência da mistura da República Checa para a Polónia entre o final de 2010 e o início de 2011 tenha constituído, na data em que foi realizada, uma transferência de resíduos, na aceção do Regulamento n.º 1013/2006, nem, por conseguinte, que a República Checa não cumpriu as obrigações decorrentes das disposições conjugadas do artigo 24.º, n.º 2, e do artigo 28.º, n.º 1, deste regulamento. Portanto, a ação proposta pela Comissão deve ser julgada improcedente.

Quanto às despesas

79 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República Checa concluído pela condenação da Comissão e tendo esta última sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) decide:

1) A ação é julgada improcedente.

2) A Comissão Europeia é condenada nas despesas.

Assinaturas